

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Program  
Alimen  
Mor

World  
Food  
Programme

Progr  
Mul  
de Alime

المجلس التنفيذي  
الدورة العادية الأولى

روما، 5 - 2003/2/7

## قضايا السياسات

البند 4 من جدول الأعمال

دراسة مقارنة بين برنامج الأغذية العالمي  
والمنظمات غير الحكومية



Distribution: GENERAL  
**WFP/EB.1/2003/4-D**  
7 January 2003  
ORIGINAL: ENGLISH

طبعت هذه الوثيقة في عدد محدود من النسخ. يمكن الإطلاع على وثائق المجلس التنفيذي في صفحة  
برنامج الأغذية العالمي في شبكة إنترنت على العنوان التالي: (<http://www.wfp.org/eb>)

## مذكرة للمجلس التنفيذي

### الوثيقة المرفقة مقدمة للمجلس التنفيذي لينظر فيها

تدعو الأمانة أعضاء المجلس الذين لديهم استفسارات فنية تتعلق بمحتوى هذه الوثيقة الاتصال بموظفي برنامج الأغذية العالمي المذكورة أسماؤهم أدناه، ونرجو أن يتم الاتصال قبل ابتداء اجتماعات المجلس التنفيذي بفترة كافية.

رقم الهاتف: 066513-2600

Ms D. Spearman

مدير قسم الاستراتيجية والسياسات

رقم الهاتف: 066513-2601

Mr A. Jury

رئيس مكتب شؤون السياسات

الرجاء الاتصال بمشرف وحدة التوزيع وخدمات الاجتماعات إن كانت لديكم استفسارات تتعلق بإرسال الوثائق المتعلقة بأعمال المجلس التنفيذي أو استلامها وذلك على الهاتف رقم: (066513-2328).



## ملخص تنفيذي

قرر المجلس التنفيذي، في معرض بحث ميزانية البرنامج والتكاليف ذات الصلة، أن إجراء دراسة مقارنة بين البرنامج والمنظمات الدولية غير الحكومية التي تمارس أنشطة هامة في مجال المعونة الغذائية قد يفيد في مداوات المجلس بشأن مسائل السياسات والمالية في المستقبل. لذلك عينت الأمانة خبيراً استشارياً لإعداد تقرير عن الموضوع لعرضه على المجلس للنظر فيها. وتعتبر هذه الوثيقة عن ما خلصت إليه الدراسة من استنتاجات.

توصلت الدراسة إلى أن معظم قرارات الجهات المانحة التي تتعلق بتحديد حصص البرنامج والمنظمات غير الحكومية وفيما بين هذه المنظمات من موارد المعونة الغذائية اتخذت بناء على أسس برنامجية وسياساتية وليس على أساس عقد مقارنة بين تكاليف الدعم. وكان من بين أسباب ذلك أن البرنامج والمنظمات غير الحكومية يختلفان عن بعضهما كثيراً، إذ يختلف هيكل كل منهما ومن ثم فإنهما يعملان بطرق مختلفة. وتعمل هذه الدراسة على ربط مسائل التكاليف النسبية بالاختلافات المؤسسية التي تؤثر في تكاليف التشغيل في البرنامج وفي المنظمات الدولية غير الحكومية. وقد أجريت مقابلات مع ممثلي البرنامج وهذه المنظمات والجهات المانحة. ورأى معظم من أجريت معهم هذه المقابلات أنه تأسيساً على خبرتهم فإن اختلاف المهمة المؤسسية المسندة إليها وحجم ونطاق وجودها على الصعيد العالمي ومصادر وطبيعة تمويلها هو أهم العوامل التي تؤثر في التكاليف التشغيلية للبرنامج وهذه المنظمات. وأكدوا أيضاً أن هذه الاختلافات تجعل عقد مقارنة حقيقية بين التكاليف أمراً صعباً، إن لم يكن مستحيلاً، في رأيهم. وأخذوا بذلك في الاعتبار فإن الدراسة تركز على كيف ولماذا يختلف البرنامج عن المنظمات غير الحكومية، وعلى مدى تأثير هذا الاختلاف في التكاليف التي يتحملها كل طرف في دوره المتميز والمتكامل معاً في تقديم المعونة الغذائية.

وتوصلت الدراسة إلى أن العوامل التي تؤدي إلى انخفاض التكاليف التي يتحملها البرنامج مقارنة بالتكاليف التي تتحملها المنظمات غير الحكومية يرجع إلى وفورات الحجم فيما يتعلق بشراء السلع وعقود النقل واستئجار مرافق التخزين ومناولة السلع التي استفاد البرنامج منها بسبب تعامله في جزء كبير من المعونة الغذائية بأحجام ضخمة. واستطاعت المنظمات غير الحكومية الأكبر المشتركة في تقديم المعونة الغذائية أن تستفيد أحياناً من وفورات الحجم، ولكن معظمها يتعامل في كميات صغيرة نسبياً من المعونة الغذائية ولذلك كانت استفادتها من خفض التكاليف أقل نسبياً.

أما العوامل التي تجعل التكاليف التي يتحملها البرنامج أعلى من تلك التي تتحملها المنظمات غير الحكومية فهي: (1) نظام استرداد التكاليف بالكامل الذي يقتضي أن تغطي الحكومات المانحة جميع التكاليف ذات الصلة، وذلك على خلاف المنظمات غير الحكومية التي تحصل على مبالغ من جهات خاصة لتغطية بعض تكاليف الدعم؛ (2) المهمة العالمية المنوطة بالبرنامج والتي حدثت به إلى تغطية حالات طوارئ أوسع نطاقاً بتكلفة قد ترتفع وقد تنخفض، بينما المنظمات غير الحكومية أكثر قدرة على الاختيار؛ (3) التكاليف التي يتحملها البرنامج في مجال تقدير الاحتياجات الغذائية ووضع خططها والتي استفاد منها جميع أطراف المجتمع المعني بالمعونة الغذائية، بما في ذلك المنظمات غير الحكومية؛ (4) التكاليف الأكبر المتعلقة بمشاركة البرنامج في وكالات منظومة الأمم المتحدة وعملية توجيه السياسات متعددة البلدان.

إن الاختلاف الكبير بين البرنامج والمنظمات غير الحكومية يجعل عقد المقارنة بين تكاليفهما مسألة صعبة، ولكن هذا الاختلاف هو في حد ذاته الذي يوفر نظاماً عالمياً يزداد فعالية في تقديم المعونة الغذائية ويتألف من الحكومات والبرنامج والمنظمات غير الحكومية والجهات المانحة.

## \* مشروع القرار

أحاط المجلس علماً بالدراسة المقارنة بين تكاليف البرنامج وتكاليف المنظمات غير الحكومية (الوثيقة WFP/EB.1/2003/4-D) ويشجع البرنامج على العمل بشكل وثيق مع المنظمات غير الحكومية لتقسيم العمل بينهما وتحقيق أقصى قدر من فعالية تكاليف برامج المعونة الغذائية الدولية.

\* هذا مشروع قرار، ولإطلاع على القرار النهائي الذي اعتمده المجلس التنفيذي يرجى الرجوع إلى وثيقة القرارات والتوصيات الصادرة في نهاية الدورة.



## المقدمة

1- أعدت هذه الدراسة للمساعدة في تبرير القلق الذي أعرب عنه المجلس التنفيذي بشأن تكاليف مدخلات البرنامج وفعالية هذه التكاليف مقارنة بالتكاليف التي تتحملها المنظمات غير الحكومية. وكان المجلس قد طلب شرحاً للأسباب التي تجعل البرنامج مختلفاً عن المنظمات غير الحكومية الدولية التي تقدم المعونة الغذائية وكيف يؤثر هذا الاختلاف في التكاليف. وكان إعداد هذه الدراسة عملية معقدة، ويرجع بعض السبب في ذلك إلى أنه من المستحيل عملياً عقد مقارنة معقولة بين التكاليف التي تتحملها منظمة عامة للأمم المتحدة وبين مجموعة من المنظمات الخاصة غير الحكومية التي لا تتوخى الربح. وازداد التحليل تعقيداً لأن المنظمات غير الحكومية لا ترغب عادة في فتح دفاترها لدراسة يشرف عليها البرنامج وتقديم معلومات تتجاوز ما تتضمنه تقاريرها السنوية العامة التي يتم تجميعها بصورة معقولة. كما أنها لا ترحب بإجراء التحليل الذي قد يتطلب فحص حالات معينة من عمليات تقديم المعونة الغذائية بواسطة المنظمات غير الحكومية وعقد مقارنة بين عوامل تكاليفية معينة، مثل تكاليف عمليات التوريد والنقل والمناولة والتخزين والتسليم، وبين التكاليف التي يتحملها البرنامج. ومن جهة أخرى كان هناك بعض المنظمات غير الحكومية التي تعاونت بالفعل في تحديد الاختلافات المؤسسية التي تؤثر في التكاليف، ولذلك فإن هذه الدراسة تعرض على المجلس التنفيذي جوانب تستحق التأمل فيما يتعلق بالعوامل التي تؤدي إلى زيادة تكاليف عمليات البرنامج التي تتحملها الجهات المانحة والعوامل التي تؤدي إلى خفض هذه التكاليف.

## المنهجية

2- أعد هذا التقرير باتخاذ خطوات التحليل التالية:

- استعراض مداوات المجلس التنفيذي للموضوعات المتعلقة بالتكاليف؛
- المناقشات مع أعضاء المجلس الذين أعربوا عن اهتمامهم بهذه الدراسة المقارنة للتكاليف؛
- استعراض وثائق البرنامج والمنظمات غير الحكومية المتعلقة بالعمليات والميزانيات؛
- إجراء مقابلات مع موظفي مقر البرنامج والميدان؛
- ◀ وضع وتوزيع أسئلة بغرض جمع البيانات من المنظمات غير الحكومية، حيث اتصل المدير التنفيذي بعشرين منظمة غير حكومية بشأن هذه الدراسة، ثم طلب منها الإجابة عن استبيان بغرض جمع البيانات. وقدمت سبع منظمات غير حكومية ردوداً تحريرية على الاستبيان؛
- إجراء مناقشات مع ممثلي المنظمات غير الحكومية. بالإضافة إلى الإجابات التحريرية، عقدت اجتماعات ومناقشات مع ممثلي ست من المنظمات غير الحكومية الرئيسية التي تمارس نشاطاً ملحوظاً في مجال تقديم المعونة الغذائية.

3- نشأ الطلب الخاص بإعداد هذه الدراسة أثناء مناقشات المجلس التنفيذي التي ركزت على تكاليف الدعم غير المباشر في البرنامج. وكشف محضر هذه المناقشات عن أن الاهتمام الرئيسي للمجلس انصب على أن البرنامج قد لا يكون بالكفاءة المتوقعة منه، وأن تكاليف الدعم التي يتحملها البرنامج لتقديم معونات الأغذية أخذت في التزايد. ويبدو أن بعض أعضاء المجلس اعتقدوا أنه قد يكون في مقدورهم كشف طرق تؤدي إلى زيادة كفاءة البرنامج، أو عكس اتجاه تكاليف الدعم نحو التزايد ببحث الطريقة التي يمارس بها البرنامج أعماله مقارنة بمنظمات الأمم المتحدة الأخرى والمنظمات غير الحكومية. وتم عرض تحليل يقارن بين البرنامج ومنظمات الأمم المتحدة الأخرى على المجلس التنفيذي في دورته العادية الثالثة لعام 2002 (أكتوبر/ تشرين الأول). لذلك فإن هذه الدراسة تقتصر على البرنامج والمنظمات غير الحكومية التي لا تتوخى الربح<sup>(1)</sup>.

4- أسفرت المناقشات الأولية مع أعضاء المجلس التنفيذي وموظفي البرنامج وممثلي المنظمات غير الحكومية عن عقد مقارنة في البداية بين المهام المنوطة بالبرنامج والمنظمات غير الحكومية وإجراءات التشغيل فيهما، لاسيما فيما يتعلق بالمعونة الغذائية. وأعرب جميع المجتمعين تقريباً عن اقتناعهم الأكيد بأنه يتعذر إجراء مقارنات كمية للتكاليف بين البرنامج والمنظمات غير الحكومية بسبب الاختلاف الشديد في مهامها. فضلاً عن ذلك رأى الجميع أن إجراء مثل هذه

(1) القسم 9 من التقرير النهائي عن تحليل معدل تكاليف الدعم غير المباشر، الدراسة المقارنة لمنظمات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية WFP/EB.3/2002/5-C/1



المقارنة قد يؤدي إلى المزيد من سوء فهم وسائل مناولة المعونة الغذائية وكيف ينظر "مجتمع المعونة الغذائية" إليها، وقد يؤدي إلى مقارنات غير ذات صلة (بل وخادعة) تؤدي بدورها إلى اتخاذ قرارات غير مفيدة من جانب الوكالات المانحة أو المجلس التنفيذي للبرنامج.

5- لذلك أجريت مناقشات أخرى مع المسؤولين في البرنامج وممثلي المنظمات غير الحكومية قبل إرسال الاستبيان إلى هذه المنظمات لجمع بيانات تضاف إلى البيانات الواردة في وثائقها العامة. وركزت الدراسة والأسئلة التي أرسلت إلى المنظمات غير الحكومية على تحديد الاختلافات البارزة في أسلوب عمل البرنامج وهذه المنظمات في مجال المعونة الغذائية. ولكن الدراسة لم تحدد أثر هذه الاختلافات المؤسسية على التكاليف.

## النتائج

6- توصلت الدراسة المقارنة بين البرنامج ومنظمات الأمم المتحدة إلى أن العوامل الرئيسية التي تؤثر في تكاليف عمليات الطرفين هي: (1) المهمة المنوطة بالمنظمة؛ (2) حجم المنظمة ودرجة تغطيتها العالمية؛ (3) مصدر التمويل وطبيعته. وهذه العوامل توفر أيضا أقصى قدر من التمييز عندما تستخدم في المقارنة بين البرنامج والمنظمات غير الحكومية. فالمهمة المنوطة بمنظمة ما هي التي تحدد ما تفعله المنظمة، ومع من وبأي مدخلات ولأي غرض تمارس عملها. وكثيرا ما يكون حجم ودرجة التغطية العالمية نتيجة للمهمة المنوطة بالمنظمة التي تحدد بدورها نوع ما تحتاج إليه من موظفين وشكل وجودها وهيكلها التنظيمي. ومصدر التمويل يؤثر في مهمة المنظمة وفي هيكلها الرئاسي ومستوى المرونة في الميزانية التي يتعين أن تعتمد عليها في ممارسة عملها. وهذا الأمر يبدو واضحا لا لبس فيه. ولكن عند إجراء مقارنات بين مؤسسة عامة مثل البرنامج ومجموعة من المنظمات الخاصة مثل المنظمات غير الحكومية التي تضطلع ببرامج كبيرة للمعونة الغذائية، فإن تحليل هذه العوامل المؤسسية يبين كيف أنها تسبب تعقيدات بالغة وتحد من المقارنات الخاصة بالتكلفة التي قد يرغب المجلس التنفيذي في دراستها. ولذلك في حين أن الدافع الرئيسي لهذه الدراسة هو عقد مقارنة بين التكاليف فإن النتائج والاستنتاجات ذات الصلة تركز على المقارنة بين خصائص معينة للمنظمات المشمولة بالدراسة والتي تؤثر في التكاليف وليس على عقد مقارنات بين التكاليف في حد ذاتها.

7- حتى يمكن تحديد تأثير العوامل الرئيسية الثلاثة المذكورة أعلاه على تكاليف التشغيل، نوقشت هذه العوامل من منظور كيف يمكنها أن تزيد أو تخفض تكاليف التشغيل. وقد يكون ذلك مفيدا عندما تنظر إدارة البرنامج أو المجلس التنفيذي أو الجهات المانحة في اتخاذ قرارات تضيف أو تقلص المهمة المنوطة بالبرنامج وحجمه وتغطيته العالمية، أو تغير طبيعة تمويله وحجمه. وهذه القرارات ستؤدي حتما إلى زيادة أو خفض تكاليف التشغيل بحسب الوحدة.

## ولاية المنظمة

8- عقدت الدراسة مقارنة بين البرنامج والمنظمات غير الحكومية التي تضطلع ببرامج للمعونة الغذائية. وأكثر الاختلافات القائمة بين البرنامج والمنظمات غير الحكومية أهمية، من منظور ولاية كل منهما، هي أن البرنامج يمارس ولايته في إطار منظومة الأمم المتحدة، بينما المنظمات غير الحكومية هي هيئات خاصة لا تتوخى الربح وتمارس ولايتها بموجب نظمها الأساسية القانونية الفردية ومن خلال مجالس إدارتها. ويطبق البرنامج المعايير التي وضعتها منظومة الأمم المتحدة لجميع المنظمات الأعضاء فيها، وإن كان البرنامج هو الذي يحدد قواعده ونظمه في هذا الإطار. ويتمشى الهيكل التنظيمي والإداري للبرنامج وأوضاع موظفيه وتصنيف الدرجات والمرتبات والمزايا مع القواعد والنظم المطبقة على موظفي منظومة الأمم المتحدة. ويجب على البرنامج أن يدعم ويشترك في مجموعات عمل ولجان الأمم المتحدة ومؤتمراتها وآلياتها التنسيقية. كما يتعين على البرنامج أن ينسق برامج القطرية ودورات مشروعاته مع وكالات الأمم المتحدة الأخرى، وهو ما يستوجب مراعاة الصرامة والدقة في تحديد وتقدير وتخطيط وتصميم وإقرار مشروعاته. وتؤدي كل هذه المتطلبات المؤسسية، التي تبنى على مسؤوليات البرنامج كوكالة من وكالات الأمم المتحدة، إلى زيادة التكاليف نظرا لتزايد المسؤوليات الملقاة على عاتقه مع مضي الوقت، في الوقت الذي نادرا ما تقل فيه الأنشطة الداخلية للأمم المتحدة. وبينما تشترك المنظمات غير الحكومية في العديد من المحافل ومجموعات العمل الرسمية وغير الرسمية فإن ذلك يتم على أساس طوعي وأصغر نطاقا بكثير مما يتعلق بالبرنامج. وهذا العنصر في ميزانية تكاليف الدعم في البرنامج يتجه إلى الزيادة مقارنة بميزانيات تكاليف الدعم في المنظمات غير الحكومية.

9- كثيرا ما تطلب سلطات الأمم المتحدة من المسؤولين في البرنامج وموظفيه أداء مهام عامة في مجال تقديم المشورة والمعلومات والتنسيق المتعلقة بالمعونة الغذائية والأمن الغذائي، مثل تولى قيادة الفريق المواضيعي لإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، أو تنسيق تقديم المعونة الغذائية للعمليات الإنسانية. لذلك فإن دور البرنامج يختلف عن دور المنظمات غير الحكومية وإن كان يتطلب تكاليف إضافية في ميزانية النفقات العامة.

10- توجد أيضا تكاليف تتعلق بالحفاظ على نظام الهيكل الرئاسي للبرنامج كما هو الحال أيضا فيما يتعلق بالمنظمات غير الحكومية. ولكن لأن هذا الهيكل الرئاسي يتطلب درجة عالية من المشاركة في الاجتماعات وإعداد التقارير والترجمة



الفورية للاجتماعات وترجمة الوثائق إلى عدة لغات وحضور ممثلين من أرجاء العالم فإن تكاليف الهيكل الرئاسي تتجه إلى التزايد. وهذا هو الحال فيما يتعلق بالبرنامج.

11- وبما أن الهياكل الرئاسية للمنظمات غير الحكومية ومتطلباتها تتجه إلى المزيد من البساطة مقارنة بالبرنامج، فإن تكاليفها تصبح أقل نسبياً. لذلك فإن الحفاظ على النظام الرئاسي للبرنامج يجعل ميزانية تكاليف الدعم غير المباشر التي يتحملها البرنامج أعلى مما تتحمله المنظمات غير الحكومية.

12- بالإضافة إلى ما تقدم فإن المهام المنوطة بالمؤسسة، التي ثبتت أهميتها وبرزت في معظم المناقشات التي أجريت مع موظفي البرنامج والمنظمات غير الحكومية قد شملت ما يلي:

- ◀ مدى اعتبار الأغذية مدخلا أوليا أو ثانويا في البرامج التي تنفذ عبر البحار؛
- ◀ ما إذا كانت الأغذية تقدم في حالات الطوارئ العنيفة و/أو برامج التنمية؛
- ◀ ما إذا كانت المعونة الغذائية تقدم مباشرة إلى المستفيدين أو من خلال مؤسسات التنفيذ الشريكة؛
- ◀ معدل الأغذية التي تقدم من خلال تبرعات بلدان فوائض الأغذية مقارنة بالأغذية المشتراة محليا؛
- ◀ ما إذا كانت تبرعات الأغذية تقدم إلى المستفيدين أو تباع لتوليد دخل نقدي لشراء احتياجات ومدخلات البرنامج الأخرى؛
- ◀ دور المؤسسة في تقديم الخدمات إلى مجتمع الجهات المانحة أو المتلقية؛

13- فيما يتعلق بالبرنامج تعتبر الأغذية هي المدخل الأول والأساسي لبرنامج. والواقع أن ولاية البرنامج تنص تحديداً على أن تتولى المنظمة تنفيذ برامج ومشروعات وأنشطة المعونة الغذائية بشراء ونقل وتوزيع المساهمات الغذائية للمشروعات. وحتى الهدف الثانوي للترويج للأمن الغذائي العالمي سوف يتحقق بالضرورة من خلال مشروعات وبرامج المعونة الغذائية. وإذا كان من الصحيح أن البرنامج يقدم المساعدة لطائفة عريضة من القطاعات، بما في ذلك قطاعات الصحة والتغذية والزراعة والتعليم من خلال تقديم المعونة الغذائية، فإنه يركز في المقام الأول على تقديم الأغذية لإطعام الجائعين. وجرت العادة على أن يقيس البرنامج عملياته من حيث عدد أطنان الأغذية الموزعة وكذلك، مؤخراً، من حيث عدد المستفيدين من شحنات المعونة الغذائية المقدمة منه.

14- وفيما يتعلق بالمنظمات غير الحكومية، تعتبر الأغذية مدخلا ثانويا حتى بالنسبة للمنظمات النشطة في مجال توريد المعونة الغذائية وتوزيعها. ذلك أن جميع المنظمات غير الحكومية الكبيرة المعنية بالمعونة الغذائية تضطلع بمهام أكثر تنوعاً من مهام البرنامج وتدعم بالضرورة أنشطة إيمانية أخرى أوسع نطاقاً مستخدمة في ذلك المعونة الغذائية بجانب استخدامات أخرى لا تقل، إن لم تزد، في أهميتها عن المعونة الغذائية. مثال ذلك يركز بعض هذه المنظمات على تحسين أحوال الأطفال بجميع أبعادها، بما في ذلك الصحة والتعليم والتغذية، بينما يوجه البعض الآخر موارده وخبراته إلى تحسين الأوضاع الصحية إجمالاً، بما في ذلك التغذية. ورغم أن معظم المنظمات غير الحكومية الأخرى تستخدم الأغذية كأداة لها فإنها تركز على طائفة واسعة من قضايا التنمية، مثل وباء نقص المناعة البشرية المكتسب/ الإيدز، والتعليم، والصحة، والتغذية، وتنمية المشروعات الفردية الصغيرة والمشروعات الريفية البسيطة.

15- أدى هذا الاختلاف بين البرنامج والمنظمات غير الحكومية إلى تنامي مهارات تحليلية وتشغيلية وإقامة شراكات مؤسسية وتكوين شركاء في العمل بشكل يختلف جذرياً بين الطرفين. وأدى هذا الاختلاف أيضاً إلى عدم وجود أسلوب مماثل لإدارة الميزانيات ورصد التكاليف وإعداد التقارير فيما يتعلق بالمعونة الغذائية. فمعظم المنظمات غير الحكومية لا تحصل أو تبلغ عن تكاليف التشغيل بالتفاصيل التي تسمح بعقد مقارنة معقولة بينها وبين التكاليف التي يتحملها البرنامج لتقديم المعونة الغذائية.

16- في عام 2001 وجه نصف المعونة الغذائية المقدمة على نطاق العالم إلى إطعام الناس في حالات الطوارئ، وقدم البرنامج 70 في المائة منها بينما قدمت المنظمات غير الحكومية 27 في المائة. ولكن نسبة المعونة الغذائية المقدمة للمشروعات (التي يعبر عنها أحيانا بعبارة "مشروعات التنمية") بلغت 25 في المائة من جميع تدفقات المعونة الغذائية،



وقدمت المنظمات غير الحكومية 63 في المائة منها و**البرنامج** 27 في المائة<sup>(2)</sup> (قدمت النسبة الباقية من المعونات الغذائية للطوارئ والمشروعات من خلال قنوات أخرى). وقد اكتسب **البرنامج** قدرة مؤسسية متزايدة على التصدي بمزيد من الفعالية لحالات الطوارئ. وفي نفس الفترة سعى **البرنامج** إلى توجيه المعونة الغذائية للمشروعات بشكل أكثر دقة وبتنسيق أكثر منهجية. وفي الوقت نفسه اكتسبت المنظمات غير الحكومية قدرات مؤسسية في استخدام المعونة الغذائية كجزء من برامج إنمائية أوسع نطاقا شملت تدخلات كبيرة غير غذائية. وأعرب موظفو المنظمات غير الحكومية التي أجريت معهم مقابلات عن اعتقادهم بأن هذه الاختلافات بين المنظمات و**البرنامج** قد تؤثر في التكاليف ولكن ليس من السهل تحديد هذا التأثير بدقة.

- 17- بعبارة بسيطة يمكن القول بأن **البرنامج** هو وكالة من وكالات الأمم المتحدة "تمتلكها" الحكومات الوطنية. ولذلك تكون حكومة البلد الذي توزع فيه الأغذية هي الشريك المباشر ل**البرنامج** في توزيع المعونة الغذائية. ففيما يتعلق بالمعونة الغذائية للمشروعات بشكل عام يقدم **البرنامج** الأغذية إلى الشريك الحكومي المعنى بالتنفيذ الذي يجوز أن ينقلها بدوره إلى منظمة دولية أو محلية غير حكومية لتوزيعه على المستفيدين. ونادرا ما يشترك **البرنامج** في عملية التوزيع المباشر للأغذية عندما تتعلق بمشروع إنمائي.
- 18- ومن الناحية الأخرى تتجه المنظمات غير الحكومية إلى التعامل بشكل مباشر مع منظمة غير حكومية محلية شريكة أو مع المنظمات المدنية أو المجتمعية لتوزيع المعونة الغذائية مع الحفاظ على حد أدنى من العلاقة مع الحكومة المضيفة. وفي هذه الحالات تسهم المنظمات المحلية والأسر والمجتمعات المحلية أيضا بالوقت والموارد في عمليات التنمية بما يؤدي إلى خفض كبير في تكاليف الدعم المطلوبة من الجهات المانحة.
- 19- وفيما يتعلق بحالات الطوارئ يهتم **البرنامج** في المقام الأول بالاحتياجات العامة من الأغذية وخط الإمداد بها في ظل أزمة غذائية ويقدم موارده الغذائية إلى وكالات الإغاثة الحكومية والمنظمات غير الحكومية وشركاء التنفيذ الآخرين لتوزيعها في النهاية على المستفيدين، ويسهم بتقديم خدمات أخرى لتيسير تسليم المعونة الغذائية المقدمة من منظمات أخرى.

20- يشتري نحو 25 في المائة من شحنات المعونة الغذائية التي يقدمها **البرنامج** محليا أو من بلدان طرف ثالث (أي ليست من البلدان المانحة أو من البلدان المتلقية للمعونة). وتمثل عمليات الشراء المحلية أو الثلاثية 9 في المائة من حجم المعونة الغذائية المقدمة من المنظمات غير الحكومية (النظام الدولي لمعلومات المعونة الغذائية، رصد المعونة الغذائية، مايو/ أيار 2002).

21- من أهم الاختلافات بين **البرنامج** وعدد كبير من المنظمات غير الحكومية الأوروبية في معظمها تركيز **البرنامج** على نقل وتسليم المعونة الغذائية المقدمة من الجهات المانحة إلى الجائعين في بلدان أخرى تقع عادة في قارات أخرى. ويعتبر العديد من المنظمات غير الحكومية أقل اهتماما بشكل متزايد بهذا النوع من المعونة الغذائية، بينما لا تزال أكبر المنظمات غير الحكومية في الولايات المتحدة الأمريكية تشترك بنشاط في نقل الأغذية المنتجة في الولايات المتحدة وتوزيعها عبر البحار (وإن كانت تباع نسبة كبيرة من هذه الأغذية في أسواق البلدان المتلقية. انظر المناقشة التالية الخاصة بتحويل السلع الغذائية إلى نقد) فإن معظم المنظمات غير الحكومية الأوروبية لم تعد معنية بهذا النوع من المعونة الغذائية: ويزداد التزام المنظمات غير الحكومية الأوروبية بشراء الأغذية المنتجة محليا في تنفيذ برامج المعونة الغذائية. ويرغم قلة الدراسات التي أجريت لبحث التكاليف فإن معظم مديري المنظمات غير الحكومية يعتقدون أن المشتريات المحلية توفر سلة من المعونة الغذائية أكثر ملاءمة من منح المعونة الغذائية المستوردة وتقل كثيرا من تكاليف الطن من هذه المعونة نظرا لأنها لا تتحمل الأسعار المرتفعة للشحن عبر البحار وتكاليف التبريد على امتداد طرق الشحن. ولكن المشتريات المحلية يمكن أن تتكبد تكاليف كبيرة لنقل الوحدة للوصول بالشحنات إلى المستفيدين المستهدفين. فالمشتريات المحلية تكون عادة صغيرة جدا من حيث الكمية وتتضمن عددا كبيرا من المنتجات ومن ثم فإن تكلفة الوحدة في كل عملية لن تستفيد من وفورات الحجم التي تتمتع بها الشحنات الأكبر كثيرا. وقد تصبح تكاليف المعاملات مرتفعة نسبيا، ومن ثم توجد عوامل تزيد من تكاليف المشتريات المحلية وعوامل أخرى تقلل منها مقارنة بمعونات الأغذية المستوردة. وبذلك فإن محصلة تأثير هذه العوامل على التكاليف تتفاوت من حالة إلى أخرى.

(<sup>2</sup>) البرنامج، 2002 والنظام الدولي لمعلومات المعونة الغذائية والعدد السنوي من نشرة رصد المعونة الغذائية تزود المجتمع الدولي بالتحليل التفصيلي لتدفقات المعونة الغذائية في أرجاء العالم خلال 2001 بجانب بيانات إحصائية تشمل العقد 1992-2001.



22- إن بيع منح المعونة الغذائية، وهي العملية التي تسمى "تحويل السلع إلى نقد"، تحقق للمنظمات غير الحكومية فائدة إضافية هي توفير موارد نقدية لممارسة الأنشطة غير المتعلقة بالأغذية في إطار البرامج المتكاملة للأمن الغذائي والتغذية. ولكن تحويل السلع إلى نقد هو أسلوب تلجأ إليه المنظمات غير الحكومية بالولايات المتحدة أساساً لأن المنظمات غير الحكومية الأوروبية لم تعد تتسلم معونات غذائية أوروبية ضخمة لنقلها إلى البلدان المتلقية إلا من خلال البرنامج. ولا تسمح سياسة البرنامج تجاه تحويل السلع إلى نقد التي أقرها المجلس التنفيذي في دورته السنوية في عام 1997 (الوثيقة WFP/EB.A/97/5-A + Corr.1) بتحويل السلع إلى نقد إلا في حالات محدودة جداً، وهكذا نادراً ما يلجأ البرنامج عملياً إلى تحويل السلع إلى نقد. غير أن البرنامج "يقايس" بالفعل منح المعونة الغذائية بأغذية منتجة محلياً، إما بسبب إمكانية خفض تكاليف نقل المعونة الغذائية أو لأنه يتعدى تلبية العادات والاحتياجات الغذائية للمستفيدين بمعونة الأغذية المستوردة. وهكذا فإن هذا الأسلوب يمكن أن يخفض التكاليف.

23- إن حجم المعونة الغذائية التي تحولها المنظمات غير الحكومية في الولايات المتحدة إلى نقد تمثل نحو 30 في المائة من المعونة الغذائية المقدمة إلى المشروعات عن طريق البرنامج. وهذه النسبة كبيرة وتترتب عليها نتائج مهمة عند إجراء أي تحليل لتكاليف المعونة الغذائية. ففي حالات عديدة تستخدم المنظمات غير الحكومية عائد بيع المعونة الغذائية لتغطية التكاليف الإدارية وتكاليف الدعم الأخرى وتوفر مدخلات تكميلية لبرامجها الإنمائية. وقد اكتسبت منظمة غير حكومية واحدة على الأقل خبرة في مجال تحويل السلع إلى نقد، وهي مهارة تستغلها منظمات غير حكومية أخرى في تجنب التكاليف التي تتحملها كل منظمة غير حكومية لا تزال في طريقها إلى اكتساب هذه الخبرة، وفي خفض تكاليف المعاملات الناجمة عن تعدد عمليات البيع التي تقوم بها عدة منظمات غير حكومية في نفس البلد.

24- أسندت إلى البرنامج منذ إنشائه مهمة عالمية في مجال تقديم المعونة الغذائية. أولاً: يعمل البرنامج بالمشاركة مع الحكومات الوطنية في رصد الوضع التغذوي في أرجاء العالم (بالتعاون مع منظمة الأغذية والزراعة ومنظمات الأمم المتحدة الأخرى). ويجري البرنامج تقديرات وتحليلات متعمقة لأحداث عالمية والإقليمية والقطرية والمحلية التي تؤثر في الاحتياجات الغذائية عبر العالم. ويضع البرنامج، اعتماداً على بيانات التقدير، خططاً لمواجهة الطوارئ ويقسم المعلومات الخاصة بالمعونة الغذائية مع جميع أصحاب الشأن. وينشر البرنامج معلومات بانتظام عن الاحتياجات الغذائية العالمية كما ينشر معلومات عن الطوارئ الغذائية القطرية في تقارير أسبوعية عن حالة الطوارئ وينقسم المعلومات عن المعونة الغذائية العالمية مع غيره من خلال النظام الدولي للمعونة الغذائية، ورصد الأغذية. ويقدم البرنامج أيضاً معلومات عن هشاشة الأوضاع والإنذار المبكر إلى شبكات المعلومات العالمية<sup>(3)</sup>.

25- بينما يسهم بعض المنظمات غير الحكومية في جمع البيانات والإبلاغ عن المعونة الغذائية العالمية التي يتولى البرنامج إدارتها فإن دور هذه المنظمات يعتبر عادة صغيراً بالمقارنة بالمسؤوليات الملقاة على عاتق البرنامج في هذا المجال. وهذه العملية تؤدي إلى زيادة التكاليف التي يتحملها البرنامج ولكنها تتيح تقديم خدمات مفيدة لمجتمع المعونة الغذائية وتقلل من تكاليف جمع البيانات وتحليلها التي يتحملها مجتمع الجهات المقدمة للمعونة الغذائية وأعضائه بما في ذلك الجهات المانحة والمنظمات غير الحكومية.

26- وعلى الصعيد الدولي يجب على البرنامج أن يحافظ على قدرته على العمل في كل أرجاء العالم النامي. وحتى يظل البرنامج جاهزاً للعمل فإنه يتخذ ترتيبات احتياطية للتوريدات بما في ذلك إبرام العقود لعمليات النقل الجوي والبحري والبحري ويحتفظ بعدد من المستودعات ويستعين بخبراء في مجال التوريد ويستأجر السفن وطائرات الشحن ويتعاقد على عمليات النقل البري. ونظراً لأنه يجب على البرنامج، بحكم ولايته، أن يمارس عمله حتى في أبعد المواقع وأكثرها انعداماً للأمن في حالات الطوارئ فإنه كثيراً ما يلجأ إلى الاستثمارات البشرية والرأسمالية الأولية في تقدير حالة الأمن ومعدات الاتصال الميداني (الإذاعة عالية التردد والأقمار الصناعية) والخدمات الجوية اللازمة لإجلاء الموظفين. بالإضافة إلى ذلك كثيراً ما يقدم البرنامج خدمات مرافقة قوافل المعونة الغذائية وغير الغذائية وتوفير معلومات الأمن لشركائه وتوفير مسارات التحرك الآمنة. وهذه الخدمات جميعاً، التي تعتبر ذات أهمية بالغة لفعالية تقديم المعونة الغذائية بواسطة البرنامج والمنظمات غير الحكومية، تؤدي إلى زيادة التكاليف التي يتحملها البرنامج.

27- يدير البرنامج ويحتفظ بمخزونات استراتيجية من سلع الإغاثة (الغذائية وغير الغذائية) في مخازن ومستودعات (برينديزي في إيطاليا، وفي دبي، الإمارات العربية المتحدة، وفي نيروبي، كينيا) لضمان سرعة التوزيع في حالات الطوارئ المفاجئة. وتعتمد الجهات المانحة ووكالات الأمم المتحدة الأخرى والمنظمات غير الحكومية على هذه المخزونات وما يتصل بها من خدمات الدعم للتعجيل بإرسال سلع الإغاثة بمجرد طلبها إلى أماكن معينة، ولكن الاحتفاظ

(3) النظام العالمي للإعلام والإنذار المبكر عن الأغذية والزراعة لمنظمة الأغذية والزراعة ونظام الإنذار المبكر عن المجاعات للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية ونظم انعدام الأمن الغذائي لمنظمة الأغذية والزراعة ونظام معلومات هشاشة الأوضاع ووضع خرائطها.



بهذه المخزونات وتقديم الخدمات ذات الصلة يتطلب تكاليف عامة كبيرة يتعين استردادها بالكامل وتؤدي إلى زيادة التكاليف التي يتحملها البرنامج.

## حجم المنظمة ودرجة التغطية العالمية

28- العوامل الرئيسية المتعلقة بحجم السلع والتي تؤثر في التكاليف التي يتحملها البرنامج هي كمية المعونة الغذائية المقدمة ونسبة المعونة الغذائية في عمليات البرنامج، وعدد البلدان التي تنفذ فيها برامج المعونة الغذائية. وحجم البرامج القطرية وعدد موظفيها. وفيما يتعلق بالمعونات الغذائية المقدمة ونسبتها إلى إجمالي عمليات البرنامج فإنها تزيد بعدة مرات على ما تقدمه أكبر منظمة غير حكومية معنية بتقديم المعونة الغذائية. ففي عام 2001 نفذت أكبر منظمة غير حكومية معنية بتقديم المعونة الغذائية برنامجا بلغ مجموع قيمته 380 مليون دولار في 58 بلدا واستقاد منه 43 مليون نسمة. وبلغت قيمة المعونة الغذائية في هذا البرنامج 160.8 مليون دولار أمريكي بينما بلغ حجم المعونة 491 741 طنا متريا وزرع منه 40 في المائة (من حيث الوزن) و 50 في المائة (من حيث القيمة) وتم تحويل الكمية الباقية إلى مبالغ نقدية. وكان التوزيع المباشر للمعونة الغذائية يشكل جزءا من برنامج المنظمة غير الحكومية في أقل من ثلث البلدان التي تمارس نشاطها فيها. وفي الفترة نفسها وزع برنامج الأغذية العالمي 4.2 مليون طن من الأغذية على 77 مليون نسمة في 82 بلدا في إطار برنامج قيمته 1.7 مليار دولار خصص كله للمعونة الغذائية. والطريقة الأخرى لمعرفة الفرق بين حجم عمليات المعونة الغذائية للبرنامج وأكبر منظمة غير حكومية هي مقارنة نتائج الجولة الأولى من المنح المقدمة من وزارة الزراعة الأمريكية للمبادرة العالمية الجديدة للغذاء من أجل التعليم. فقد حصلت أكبر منظمة غير حكومية معنية بالمعونة الغذائية على منحتين وحصلت منظمة غير حكومية أخرى أصغر على أربع منح وحصلت عدة منظمات أخرى على منحتين وحصل البعض على منحة واحدة بينما حصل البرنامج على منح لبرامج التغذية المدرسية في 23 بلدا. لذلك يمكن للبرنامج أن يستفيد من وفورات الحجم في شراء السلع المتعاقد على نقلها وتخزينها وتخليصها جمركيا، ويؤدي هذا إلى خفض تكاليف الطن من المعونة الغذائية المقدمة منه. غير أن حجم البرنامج يرجع جزئيا إلى المهمة المنوطة به وهي تقديم المعونة الغذائية في أي مكان في العالم تطلبه الجهة المانحة أو البلد المتلقي المحتاج إليها. ويمكن أن يؤدي ذلك إلى زيادة التكاليف، لاسيما إذا كانت هذه الأماكن تقع في بلدان غير ساحلية أو يكون من الصعب الوصول إلى الجهة المقصودة، وإذا كانت المعونة ضرورية بسبب الحروب والصراعات الأهلية ووجود اللاجئين في ظل ظروف أمنية صعبة.

29- تتمتع المنظمات غير الحكومية بقدر كبير من المرونة في اتخاذ القرار بشأن المكان الذي توجه إليه المعونة الغذائية. وبينما يوجد للمنظمات غير الحكومية ممثلون في جميع أرجاء العالم النامي تقريبا حيث يوجد من يحتاجون إلى المساعدة في تلبية احتياجاتهم التغذوية الأساسية، فلا توجد منظمة غير حكومية واحدة تقدم من المعونة الغذائية ما يقرب من حجم ما يقدمه البرنامج إلى أي بلد أو في أي موقع. ولكن مجتمع المنظمات غير الحكومية يتمتع في مجموعه بتغطية واسعة من خلال الشراكات المحلية مع مجموعات المجتمع المحلي والمنظمات غير الحكومية المحلية، بينما يعتمد البرنامج غالبا على إمكانات التوزيع المحلية هذه في المراحل الأخيرة من تقديم المعونة الغذائية التي عهد بها إليه. ولا يمكن قياس مدى قيمة شبكة التوزيع التي تتبع المنظمات غير الحكومية لمجتمع المعونة الغذائية وبخاصة البرنامج، ولكن هذه الشبكة لا غنى عنها لتوزيع المعونة الغذائية بشكل فعال. وتتحمل المنظمات غير الحكومية تكاليف الإبقاء على إمكانات التوزيع المحلية هذه بينما يستفيد منها البرنامج والحكومات. وعندما يقدم البرنامج المعونة الغذائية للمنظمات غير الحكومية لكي تتولى هي المرحلة الأخيرة من التوزيع فإنه يقدم أيضا بعض التمويل لتعويض تكاليف التوزيع التي تتحملها المنظمات غير الحكومية. وفي حين أن هناك بروتوكولا يوجه هذه المعاملات فإن هناك بعض الاختلاف في الرأي حول ما إذا كان البرنامج يقدم مبالغ معقولة أو كافية أو مناسبة إلى المنظمات غير الحكومية لتغطية تكاليف الدعم. وهذه مسألة يتعين على المنظمات غير الحكومية والبرنامج تسويتها لأن من شأن ذلك أن يبسر المشاركة بينهما.

30- عندما تضم المنظمات غير الحكومية قواها لتنفيذ عملية للمعونة الغذائية فإن ذلك يمكن أن يؤدي إلى زيادة قدرتها على الاستفادة من وفورات الحجم كما يفعل البرنامج. ومن الأمثلة على ذلك منظمة يورويد الأوروبية التي تساعد الجهات المانحة والمنظمات غير الحكومية معا في خفض تكاليف المعاملات المتعلقة بكثير من منح المعونة الغذائية المتعددة التي يقدم معظمها من جهة مانحة واحدة ولكنها تنقل من خلال عدة منظمات غير حكومية. ومن الأمثلة الحديثة الأخرى أيضا الاتحاد غير الرسمي للمنظمات غير الحكومية الأمريكية الذي أنشئ لتقديم معونات أغذية الطوارئ إلى ضحايا الجفاف في الجنوب الأفريقي. وفي هذه الحالات قد تعود مزايا وفورات الحجم التي يتمتع بها البرنامج بالفائدة أيضا على المنظمات غير الحكومية، كما أن وجود قناة ثانية أو ثالثة لتقديم الأغذية في حالات الطوارئ يمكن أن يحول دون انقطاع خط الإمداد إذا واجهت إحدى القنوات اختناقات سياسية أو تشغيلية.

## مصدر التمويل وطبيعته

31- إن الطريقة التي تحصل بها المنظمات المعنية بتقديم المعونة الغذائية على التبرعات لها أهمية كبيرة فيما يتعلق بمرونة الميزانية ومن ثم للتكاليف الإجمالية للعمليات سواء على المستوى الميداني أو في المقر. وفيما يتعلق بهذه الدراسة



تم تحليل عوامل رئيسية هي المساهمات العامة مقابل المساهمات الخاصة، ونهج المنظمة تجاه تغطية التكاليف غير المباشرة، والنسبة المئوية للتمويل الأساسي غير المقيد.

32- يحصل البرنامج، بصفته منظمة للأمم المتحدة تمول من مساهمات طوعية، على كل مساهماته النقدية والغذائية تقريبا من الحكومات. ويجب أن تتضمن التبرعات الغذائية والنقدية توفير مبالغ نقدية تكفي لتغطية جميع تكاليف الدعم اللازمة لتسليم المعونة الغذائية التي يحصل عليها كبرعات أو يشتريها من المساهمات النقدية. ويشمل مخطط استرداد التكاليف بالكامل تقاضى تكاليف الدعم غير المباشر التي خفضت مؤخرا من 7.8 في المائة إلى 7.0 في المائة، وتكاليف الدعم المباشر والتغطية الكاملة لتكاليف التشغيل المباشرة، بما في ذلك السلع والنقل، والنقل البرى والتخزين والمناولة وتكاليف التشغيل المباشرة الأخرى (مثل المركبات وأجهزة الحاسوب). وإجمالا يتقاضى البرنامج جميع تكاليف تسليم الطن من الأغذية من الجهة المقدمة للمنح الغذائية (أو النقدية لشراء الأغذية) ولا يوجد مصدر آخر يحصل منه البرنامج على الأموال لتغطية هذه التكاليف.

33- ومن جهة أخرى تتمتع المنظمات غير الحكومية، فيما يبدو، بدرجة أكبر من المرونة ولأن نسبة كبيرة من المساهمات التي تحصل عليها تاتى من القطاع الخاص. وبينما تقيد بعض هذه المساهمات الخاصة ببرامج معينة فإن جزءا كبيرا منها غير مقيد ويمكن استخدامه لتغطية بعض تكاليف دعم التشغيل وتكاليف الدعم غير المباشر. وكثيرا ما تتولى الجهات المانحة للمعونة الغذائية تغطية جميع التكاليف، بما في ذلك تكاليف الدعم غير المباشر للمنظمات غير الحكومية المتعلقة بمنح معينة للمعونة الغذائية، ولكن الجهات المانحة تتوقع أيضا في حالات عديدة أن تمول المنظمات غير الحكومية جزءا من تكاليف مشروعات وبرامج المعونة الغذائية الخاصة بها، إما بالأموال النظيرة أو المحصلة كنسبة من التكاليف أو المساهمات من المصادر الخاصة أو من جهات مانحة أخرى. وغالبا ما تحصل المنظمات غير الحكومية الأوروبية على نسبة ثابتة وجزئية فقط من مدفوعات تكاليف الدعم غير المباشر من الجهات المانحة التي تقدم لها المعونة الغذائية. وجميع الأطراف يفهمون ويقبلون أنه يتعين على مصادر التمويل الخاصة بتغطية الجزء الباقي من التكاليف. وعادة ما تكون التكاليف التي تتحملها الجهات المانحة لتوزيع الأغذية من خلال المنظمات غير الحكومية أقل مما تدفعه الجهات المانحة للبرنامج من أجل تسليم نفس الكمية من الأغذية إلى نفس المواقع. وهذا لا يعنى بالضرورة أن تكلفة الطن من عمليات المنظمات غير الحكومية أقل وإنما يعنى أن الجهات المانحة تدفع للبرنامج نسبة أقل من التكاليف الكلية. ويمكن للمنظمات غير الحكومية الأمريكية أن تغطي بعض تكاليفها الإدارية من بيع المعونة الغذائية التي تحصل عليها من الحكومة بما يوفر لميزانياتها بعض المرونة التي يفتقدها البرنامج.

34- إن معدل تكاليف الدعم غير المباشر في البرنامج والبالغ قدره 7.0 في المائة يضاهاى المعدلات في المنظمات غير الحكومية التي تتراوح، وفقا لتقديرات منظمة Charity Navigator ومنظمة Charitable Choices<sup>(4)</sup>، بين 5.4 في المائة و 21.9 في المائة. ويقع المعدل في أهم المنظمات غير الحكومية التي تقدم كميات كبيرة من المعونة الغذائية في مستوى متوسط يتراوح بين 10 و 17 في المائة. ومن الصعب التوصل إلى أي استنتاجات من هذه المقارنة بين معدلات التكاليف لأن بنود الميزانية التي تشكل مجمل التكاليف غير المباشرة والأساس الذي يقوم عليه احتسابها في كل حالة يختلفان من مؤسسة إلى أخرى، بل ومن مشروع (أو منحة) إلى آخر. وبالإضافة إلى ذلك يمكن، بشكل له ما يبرره، أن تشمل ميزانيات تكاليف التشغيل المباشرة لأي عملية على بعض التكاليف التي قد تدرجها منظمات أخرى تحت بند التكاليف غير المباشرة، وهو ما يجعل عقد مقارنات بين تكاليف الدعم غير المباشر مسألة صعبة بل وخادعة. ومن بين البنود التي يجوز إدراجها في تكاليف الدعم غير المباشر أو تغطي من حصيلة التكاليف المباشرة، مرتبات بعض موظفي الدعم الميدانيين وتدريب الموظفين وشراء بعض المعدات المستخدمة في أنشطة معينة للمشروعات التي تخدم أيضا بعض الأغراض الأشمل للبرنامج (مثل المركبات) وإيجار المرافق. والطريقة الوحيدة لعقد مقارنة دقيقة بين تكاليف مؤسستين أو أكثر هي تحديد تكاليف نفس النشاط في نفس الفترة الزمنية في نفس البلد (أو البلدان) وعلى نفس المستوى. وبقتضي هذا الأسلوب تجميع كل التكاليف بما يسمح بالمقارنة بينها جميعا وليس فقط بين معدل تكاليف الدعم غير المباشر أو العناصر الأخرى من التكاليف. ولم يطلب من البرنامج والمنظمات غير الحكومية إلا نادرا، أو إطلاقا، احتساب التكاليف بهذه الطريقة.

(4) منظمة Charity Navigator منظمة خيرية لا تتوخى الربح وتتولى تحليل المركز المالى لعدد 1100 منظمة طوعية في الولايات المتحدة. وتساعد منظمة Charitable Choices الجهات الخيرية على الإعلام عن نفسها في المواقع التي تنظم فيها حملات لجمع التبرعات وترتبط بالحملات الاتحادية المشتركة في الولايات المتحدة.



## الإستنتاجات

### المقارنة بين التكاليف: أداة محل تساؤل لتحديد المستويات المناسبة لتكاليف الدعم في البرنامج

35- خلال المناقشات التي أجريت لجمع المعلومات والبيانات من أجل هذه الدراسة طرح العديد ممن أجريت معهم المقابلات من المعنيين في المؤسسات المانحة والمنظمات غير الحكومية والبرنامج تساؤلات جادة حول جدوى عقد مقارنات كمية بين التكاليف لتحديد المستوى المناسب لتكاليف دعم عمليات البرنامج. والقرار الذي تتخذه الجهة المانحة بتقديم معونة غذائية للبرنامج أو للمنظمة غير الحكومية من أجل أي برنامج أو مشروع أو عملية طوارئ لن يستند على الأرجح إلى أسباب ترجع إلى التكاليف وحدها. غير أنه في حالات معينة عندما يوجه البرنامج والمنظمات غير الحكومية نداء للحصول على نفس مساهمات المعونة الغذائية لنفس العملية، يقع على عاتق الجهة المانحة أو المعنيين فيها بحساب التكاليف تقييم التكاليف المقترحة التي كثيرا ما تتضمن معلومات خاصة لا يحق إلا للجهة المانحة الإطلاع عليها. وتتفاوض المنظمات غير الحكومية والجهات المانحة بشأن الشروط النهائية للاقتراح المقدم من هذه المنظمات، وهي مسألة لا اعتراض عليها. ومن حق المنظمات غير الحكومية أن تحتفظ بخصوصية مركزها المالي وبمفاوضاتها مع الجهات المانحة.

36- إن المقارنة بين تكاليف الدعم غير المباشر في البرنامج والمنظمات غير الحكومية لا تتيح، في حد ذاتها، معلومات أو استبصارات ذات شأن. فكل مؤسسة تحدد تكاليف الدعم بشكل مختلف مما يجعل المقارنة بين بند مقابل بند مسألة غير مجدية. وثمة نهج أفضل إذا أريد عقد مقارنة كمية وهو احتساب إجمالي تكاليف الدعم لأنشطة المعونة الغذائية ومقارنة تكاليف الدعم لكل طن من شحنات الأغذية وكل مستفيد ولكل نتيجة إنمائية مثل تحسن المتحصل من الأغذية وزيادة نسبة الحضور بالمدارس أو عدد الأميال من الطرق التي أنشئت للربط بين المزارع والأسواق. ولا يستخدم البرنامج أو المنظمات غير الحكومية أساليب لوضع ميزانياتها أو جمع بيانات النفقات تسمح بعقد مثل هذه المقارنات. ويمكن إجراء هذا النوع من تحليل نسبة الفوائد إلى التكاليف لنوع محدد من أنشطة أو مشروعات المعونة الغذائية في البرنامج والمنظمات غير الحكومية، ولكن فيما يتعلق بمشروعات المنظمات غير الحكومية عندما تكون المعونة الغذائية مدخلا ثانويا في مشروع إنمائي واسع القاعدة فإن هذا النوع من الحساب يكون مسألة صعبة. ولكن هذه المقارنات ستكون بين أشياء غير متجانسة مثل بين "التفاح والبرتقال"، أو حتى بين "التفاح والخس" ولن تجدي في مساعدة المجلس على تحديد المستوى المناسب لتكاليف الدعم غير المباشر في البرنامج.

37- والأحرى أن أسلوب إعداد الميزانية على أساس صفري الذي سيفهذ البرنامج يمكن أن يساعد في تحليل الضغوط التي يتعرض لها البرنامج وتؤدي إلى زيادة تكاليف الدعم المباشر وغير المباشر ويمكن أن تحدد المستوى المناسب للأنشطة التي تسبب هذه الضغوط. ويمكن تعديل تكاليف الدعم على هذا الأساس.

38- من بين القضايا المهمة التي أثارها هذا الدراسة أن الهدف النهائي هو وجود نظام فعال وشامل للمعونة الغذائية ينفذ الفقراء الجوعى، وأن وجود شبكة نشطة تضم البرنامج والمنظمات غير الحكومية المعنية بالأغذية مسألة حيوية لبلوغ هذا الهدف. وتغطي تكاليف الدعم التي يحصل عليها البرنامج والمنظمات غير الحكومية نفس الأغراض جزئيا (شراء السلع وتكاليف النقل والتخزين والرصد والتقييم الخ). لكن جزءا كبيرا من تكاليف الدعم يوجه إلى صون وتحسين القدرات الفريدة لكل منهما. وينبغي العمل على احتواء التكاليف في جميع الحالات حتى يكون النظام بأكمله أكثر فعالية وإلى استخدام قدر أكبر من الموارد الشحيحة من أجل تلبية الاحتياجات. ويمكن تحقيق ذلك من خلال الإدارة المالية الصارمة باستخدام آليات داخلية مناسبة في كل من الطرفين بدلا من عقد مقارنات بينهما.

### الضغوط التي تؤدي إلى زيادة تكاليف البرنامج

39- مصدر الضغوط التي تؤدي إلى زيادة تكاليف البرنامج هو المهمة المنوطة به والتي تشكلها قرارات المجلس التنفيذي والأمم المتحدة والدول الأعضاء والجهات المانحة. ويزداد الاشتراك الملزم للبرنامج في اللجان الرسمية للأمم المتحدة ومجموعات العمل واللجان المخصصة ومؤتمرات القمة وغيرها من المحافل الرسمية وغير الرسمية، وإذا استمر الحال بهذا الشكل سوف تستمر زيادة تكاليف الدعم غير المباشر في البرنامج.

40- ومع اكتساب البرنامج سمعة طيبة ومركزا مرموقا بين المجتمع المعنى بعمليات الإغاثة أصبح يطلب إلى كبار المديرين في البرنامج بشكل متزايد القيام بدور قيادي في رئاسة اللجان والبعثات الخاصة وفي تنسيق العمليات الخاصة. وبينما يعتبر ذلك مؤشرا جيدا على فعالية البرنامج، إذا استمر هذا الاتجاه، فإنه سيسفر أيضا عن زيادة في تكاليف الدعم غير المباشر.

41- ينمتع النموذج الرئاسي للبرنامج بقدر فائق من المشاركة والشمول. ويتكلف إعداد الوثائق والدراسات وعمليات الاستعراض والتقارير الخاصة بعدة لغات مبالغ كبيرة مثلها في ذلك مثل خدمات الترجمة الفورية لأعضاء المجلس في المقر.



42- لعل أكبر تأثير في تكاليف البرنامج نتيجة للمهمة المنوطة به يأتي من مطالبة البرنامج بأن يكون جاهزا لتقديم المعونة الغذائية وخدمات الدعم في أي ركن من أركان المعمورة. والواقع أن تكاليف الحفاظ على درجة استعداد البرنامج تكاليف كبيرة، ويغطي البرنامج جزءا من هذه التكاليف حاليا من استثمارات في تقديم المعونة الغذائية لمشروعات التنمية، مثل الاحتفاظ بموظفين في الميدان ووضع خرائط هشاشة الأوضاع وتقديم كميات كبيرة من الأغذية، أثناء الطريق، إلى المشروعات الجارية أو من الأغذية المخزونة بالفعل في البلد، وإبرام عقود سارية للنقل والعمليات اللوجستية. ويجرى دائما تحليل إمكانات مرافق الموانئ والسكك الحديدية والخطوط الجوية والطرق التي يمكن أن تستخدم في حالات الطوارئ، وتوفير المعدات فور طلبها. وهذه الاستثمارات للحفاظ على درجة استعداد البرنامج تخدم مجتمع المعونة الغذائية بأكمله في تقديم المعونة الغذائية وقت الطوارئ، وهذه الاستثمارات أخذة في التزايد. وإذا لم توفر هذه الاستثمارات بشكل مباشر أو من خلال الحفاظ على مستوى مناسب من تدفق المعونة الغذائية من خلال البرنامج فإن جميع أعضاء مجتمع الاستجابة للطوارئ سوف يدفعون الثمن في شكل زيادة التكاليف عندما لا يكون النظام جاهزا للتصدي بشكل فعال للأزمات المقبلة.

### العوامل التي تؤدي إلى خفض تكاليف البرنامج

43- تتبثق العوامل التي تؤدي إلى خفض تكاليف البرنامج عن حجمه ووجوده على نطاق العالم. فقد تم اختيار الموظفين وتدريبهم في السنوات القليلة الماضية من أجل تقديم المعونة الغذائية بمهارة عالية. وقد اقترنت قدرة الموظفين ذوي المهارة العالية بإجراء إصلاحات مؤسسية دفعت بالمزيد من أفضل موظفي البرنامج إلى الميدان وزودتهم بقدر أفضل وأكبر من وسائل الاتصال والأدوات اللوجستية لممارسة مهامهم. وقد أدمجت هذه القدرات في الهيكل التشغيلي للبرنامج. وهذه المرونة التي يتمتع بها البرنامج في إعادة توزيع موظفيه ومعداته وقدراته على إعادة توجيه كميات كبيرة من الأغذية (معظمها من الحبوب اللازمة للبرامج الكبيرة لتوفير الأغذية في حالات الطوارئ) والتي يمكن استخدامها في عملياته في أي وقت تؤدي جميعا إلى خفض تكاليف أي عملية من عمليات الطوارئ. ومع مضي الوقت فإن مردود هذه الاستثمارات يعوض تكاليفها ليس من حيث الاستجابة الفعالة فقط وإنما أيضا من حيث تخفيض تكلفة الوحدة في عمليات معينة وفي المنظمات المشاركة في نظام تقديم المعونة الغذائية.

44- يعتبر الحجم الكبير لعمليات البرنامج من العوامل المهمة التي تؤدي إلى خفض تكاليف الوحدة في عملياته، فلن يكون من المستحيل فقط على المنظمة غير الحكومية أن تستوعب كل الأغذية التي يقدمها البرنامج إذا أوقف عملياته وإنما أيضا تؤدي وفورات الحجم التي يحققها البرنامج إلى خفض تكاليف نظام تقديم المعونة الغذائية بأكمله. وينطبق ذلك بصفة خاصة على شراء السلع والنقل والتخزين بكميات كبيرة. لذلك يجب الحفاظ على وفورات الحجم هذه.

### البرنامج والمنظمات غير الحكومية: أعضاء متكاملان في النظام الدولي لتقديم المعونة الغذائية

45- أسندت الجهات المالكة والهيئات الرئاسية إلى البرنامج والمنظمات غير الحكومية مهام شديدة الصعوبة. فالبرنامج، بحكم طبيعته كمنظمة عامة للأمم المتحدة، هو بالضرورة "ملك" للحكومات التي تمارس ملكيتها له بمشاركتها في الهيئات الرئاسية للأمم المتحدة، ومنظمة الأغذية والزراعة والهيئة الرئاسية للبرنامج، وحددت هذه الهيئات للبرنامج مهمة عالمية واضحة تختلف كثيرا عن مهام المنظمات غير الحكومية، ولكن المستهدف منها أن يتعايش بسهولة مع المنظمات غير الحكومية التي تسعى إلى تحقيق أهداف البرنامج في مجال المعونة الغذائية.

46- يتولى البرنامج مسح ورصد الوضع التغذوي في أرجاء العالم بالتعاون مع منظمات الأمم المتحدة الأخرى وتساؤه في ذلك الحكومات والمنظمات غير الحكومية. وحتى يمكن للبرنامج أن يضطلع بالمسؤولية الملقاة على عاتقه يجب عليه أن يعمل بالتعاون الوثيق مع جميع الحكومات. وفي الحالات التي يمكن أن يؤدي فيها العجز الغذائي إلى سوء التغذية والموت جوعا يتولى البرنامج إعداد أنشطة المعونة الغذائية ويوجه نداءات إلى الجهات المانحة لتوفير الموارد المطلوبة لمواجهة الموقف. وقبل وصول الطوارئ إلى أشد مراحلها حرجا أو فور بداية الكوارث الطبيعية يقوم البرنامج بإعداد خطط للطوارئ الخاصة بالمسائل اللوجستية والنقل وتقديم معونات غذائية طارئة إلى المجموعات المستهدفة المحتملة. ويتولى البرنامج عادة تقديم الأغذية المتسلمة من الجهات المانحة إلى وكالات الإغاثة الحكومية أو إلى المنظمات غير الحكومية لكي تتولى عمليات التوزيع النهائية. وعموما يستخدم البرنامج في عمله الذخيرة العالمية من الأغذية في إطار الأزمات الغذائية ويساعد في إزالة العقبات السياسية والمادية التي تعرقل حركة الأغذية في حالات الطوارئ الحرجة. وبالإضافة إلى ذلك يبقى البرنامج على حافطة من المعونات الغذائية لمشروعات ويلبي الاحتياجات الغذائية للمحتاجين في مرحلة الانتقال من الأزمات والفقر إلى مرحلة الاستقرار، كما يتدخل في جيوب الفقر في البلدان التي ينتشر فيها سوء التغذية المزمن.

47- المنظمات غير الحكومية أكثر قدرة على الاختيار والاستهداف في عملها. فهي تعمل حينما تتوافر لها الخبرة والشركاء وإمكانات الوصول. وتعمل عادة مع عناصر المجتمع المدني أكثر منه مع الحكومات وتهتم بالتوصل إلى حلول محلية في سياق "أكثر توجها للمحليات"، مقارنة بالبرنامج. وفي حالات عديدة، خاصة في توفير الإمداد بالغذاء في



حالات الطوارئ، توفر المنظمات غير الحكومية الدولية وشركاؤها المحليون آليات التوزيع التي تساعد على توصيل المعونة الغذائية المقدمة من البرنامج إلى المستفيدين.

48- ما دام البرنامج والمنظمات غير الحكومية يحتاجان إلى مساهمات الجهات المانحة لتنفيذ المهام المنوطة بهما فقد تحدث حالات يبدو فيها أن البرنامج والمنظمات غير الحكومية يتنافسان على نفس كمية المعونة الغذائية أو على المساهمات النقدية من نفس الجهة المانحة. ولكن النظام العالمي لتقديم المعونة الغذائية يتطلب أن تتمتع عمليات البرنامج وشبكات المنظمات غير الحكومية بالإمكانات اللازمة والاستعداد والفعالية. وفي عالم لا تكفى فيه الموارد لتقديم كل المعونة الغذائية المطلوبة في أرجاء العالم سوف يتعين أحيانا اتخاذ قرارات صعبة لتحقيق التوازن بين موارد المعونة الغذائية المقدمة من الجهات المانحة إلى المنظمات غير الحكومية وتلك المقدمة للبرنامج. ويشير معظم المعلومات التي تم الحصول عليها من ممثلي الجهات المانحة من أجل إعداد هذه الدراسة إلى أن هذه القرارات لا تتخذ على أساس معايير التكلفة وحدها بسبب الاختلاف الأساسي بين أدوار كل من المنظمات غير الحكومية والبرنامج. فإذا فضلت الجهات المانحة تقديم الأغذية مباشرة إلى المنظمات غير الحكومية لتوزيعها في حالات الطوارئ وليس من خلال البرنامج فمن المرجح أن يقوم هذا القرار على أساس تقييم أيهما يسهل له الوصول إلى المستفيدين وأيهما لديه الإمكانيات اللوجستية لتقديم الأغذية ومدى أفضلية استخدام قناة واحدة أو أكثر لتقديم الأغذية، وغير ذلك من معايير التشغيل، بل والمعايير السياسية، أكثر منه معايير التكاليف النسبية.

49- يؤدي ذلك إلى التسليم بأن الحال القائم الآن وما هو مطلوب لسلامة النظام العالمي لتقديم المعونة الغذائية هو اتباع نهج "جماعي" في تقديم المعونة الغذائية مع الاستفادة من الاختلاف بين مهام البرنامج ومجتمع الجهات المانحة. وهذا النهج يوفر بالتأكد ضمانا للمحتاجين، لاسيما في المواقف التي تنقطع فيها إحدى القنوات أو تتعرض لقيود خطيرة لأسباب سياسية أو تمويلية أو أمنية. وهكذا فإن وجود البدائل هو نهج صائب ولكن قد ينطوي على اختلاف في هياكل التكاليف ومستوياتها. والواقع أن قرارات التمويل التي تتخذ بالاعتماد فقط على عقد مقارنات بين التكاليف في المدى القصير ستتهار في النهاية وتقوض فعالية النظام العالمي للمعونة الغذائية في المدى البعيد.



## الملحق الأول

المؤسسات التي تم الاتصال بها أثناء إعداد الدراسة

منظمة كير/ استراليا (تعاونية المساعدة والإغاثة في كل مكان)

كير/ الولايات المتحدة

خدمات الإغاثة الكاثوليكية

الوكالة الكندية للتنمية الدولية

يورون إيد

الجماعة الأوروبية

منظمة العمل الزراعي (Agro Action) الألمانية

منظمة أطباء بلا حدود الفرنسية

حكومة هولندا

منظمة إنقاذ الطفولة، المملكة المتحدة

حكومة الولايات المتحدة الأمريكية

برنامج الأغذية العالمي



## الملحق الثانى

### الوثائق المستخدمة في الدراسة

- كير/ الولايات المتحدة، التقرير السنوي لعام 2001  
 يورون ايد، 2002، الميزانية الحسابات المراجعة لسنة 2001. أبريل/ نيسان  
 يورون ايد، 2001، التقرير السنوي لعام 2001  
 منظمة أجرو أكشن الألمانية، 2000 التقرير السنوي لعام 2000  
 منظمة إنقاذ الطفولة، المملكة المتحدة، 2002 تقرير "حان الوقت" للفترة 2002/2001  
 منظمة إنقاذ الطفولة، المملكة المتحدة، 2001، المساعدات المالية للفترة 2001/2000  
 برنامج الأغذية العالمي، 2002، التقرير النهائي لتحليل معدل تكاليف الدعم غير المباشر القسم التاسع  
 ودراسة مقارنة لمنظمات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية.  
 الوثيقة رقم WFP/EB.3/2002/5-C/1  
 برنامج الأغذية العالمي، 2002، رصد المعونة الغذائية. تدفقات المعونة الغذائية، النظام الدولي لمعلومات المعونة الغذائية، مايو/  
 أيار  
 برنامج الأغذية العالمي، 2001، التقرير السنوي  
 برنامج الأغذية العالمي، 2002، كتيب تصميم البرامج، دليل تخطيط ميزانية المشروعات. الموقع [www.wfp.org](http://www.wfp.org)  
 برنامج الأغذية العالمي، 2002، التقرير الكامل لعمليتي الإغاثة الممتدة والإنعاش 6077 و 6077 (التوسع الأول) في منطقة  
 البحيرات الكبرى. سبتمبر/ أيلول  
 برنامج الأغذية العالمي، 2002، التقرير الكامل للتقييم المواضيعى لنهج البرامج القطرية في البرنامج. يوليو/ تموز